

**ANALISIS PERWALI KOTA SURAKARTA NO. 7 TAHUN 2014  
TENTANG PEDOMAN PENINGKATAN DAN PENYESUAIAN  
PENDIDIKAN  
BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH  
(Studi tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin  
Belajar untuk Peningkatan Kualitas Guru Pegawai ASND)**

Disusun sebagai salah satu tugas Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah  
Surakarta Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Magister  
dalam Ilmu Hukum



**Oleh  
ENNY SUSILOWATI  
R. 100140013**

**PROGRAM STUDY ILMU HUKUM  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2016**

## **PERSETUJUAN NASKAH PUBLIKASI ILMIAH**

Nama : Enny Susilowati

NIM : R100140013

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul Artikel : ANALISIS PERWALI KOTA SURAKARTA NO. 7 TAHUN  
2014 TENTANG PEDOMAN PENINGKATAN DAN  
PENYESUAIAN PENDIDIKAN BAGI PEGAWAI NEGERI  
SIPIL DAERAH  
(Studi tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam  
Memberikan Izin Belajar untuk Peningkatan Kualitas Guru  
Pegawai ASND)

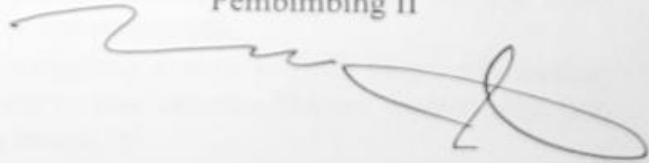
Dengan ini kami menilai tulisan tersebut dapat disetujui untuk diajukan dalam penyusunan Naskah Publikasi Tesis pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Pembimbing I



Prof. Dr. Harun, SH., M. Hum.

Pembimbing II



Prof. Dr. Sutarna, M. Pd.

## HALAMAN PENGESAHAN

### ANALISIS PERWALI KOTA SURAKARTA NO. 7 TAHUN 2014 TENTANG PEDOMAN PENINGKATAN DAN PENYESUAIAN PENDIDIKAN BAGI PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH ( Studi tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin Belajar untuk Peningkatan Kualitas Guru Pegawai ASND )

## PUBLIKASI ILMIAH

Oleh :

Enny Susilowati  
R. 100140013

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta  
Pada hari Selasa, 18 Oktober 2016  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji

1. Prof. Dr. Harun, S.H., M.Hum.  
( Ketua Dewan Penguji )
2. Prof. Dr. Sutama, M.Pd  
( Anggota I Dewan Penguji )
3. Dr. Nurhadiantomo  
( Anggota II Dewan Penguji )

Direktur,



Prof. Dr. Kudzaifah Dimiyati, M.Hum.

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam publikasi artikel ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, maka akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 10 oktober 2016

Penulis



Enny Susilowati

R100140013

**ANALISIS PERWALI KOTA SURAKARTA NO. 7 TAHUN 2014 TENTANG  
PEDOMAN PENINGKATAN DAN PENYESUAIAN PENDIDIKAN BAGI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH  
(Studi tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin  
Belajar untuk Peningkatan Kualitas Guru Pegawai ASND)**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru ASN, mendeskripsikan kelebihan dan kekurangannya, dan menyusun model kebijakan menuju guru ASN yang berkualitas. Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif, dengan pendekatan yuridis sosiologis. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Narasumber meliputi informan kunci dan informan. Teknik analisis data menggunakan proses analisis data secara interaktif.

Peraturan Walikota Surakarta 7/2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, merupakan pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional 48/2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional, merupakan dasar hukum izin belajar. Kelebihannya, yaitu terdapatnya kategorisasi persyaratan, jangka waktu pelaksanaan, tatacara pengajuan, pemberian contoh tata naskah, keterangan gelar akademik dan sebutan profesi, kenaikan pangkat penyesuaian, dan kategorisasi tugas dan izin belajar. Kekurangannya, yaitu ketidaksesuaian realita dengan substansi perwali, implementasi (pengawasan pelaksanaan), penentuan jangka waktu pelaksanaan izin belajar, tiada kewajiban kerja berdurasi, dan penentuan usia maksimal pengajuan izin belajar. Model kebijakan menuju pegawai ASND yang berkualitas, diciptakan dengan merubah atau menambah substansi Perwali, yaitu pengaturan pengawasan pelaksanaan kebijakan, penentuan jangka waktu pelaksanaan izin belajar, kewajiban kerja berdurasi untuk izin belajar, dan penentuan batas usia maksimal pengajuan izin belajar.

**Kata Kunci:** Guru ASN, izin belajar, tugas belajar, Peraturan Walikota.

**ABSTRACT**

*This study aimed to analyze the government's policy of Surakarta on giving study permit for civilian state apparatus (CSA) teachers, describe the strengths and weaknesses, and create a policy model towards qualified CSA teachers.*

*Research method used is qualitative, with juridical-sociological approach. Data collection techniques use in-depth interviews, observations, and document studies, with key informant and informant. Data analysis techniques use interactive data analysis process.*

*Surakarta City Mayor Regulation 7/2014 about Guidance on Education Improvement and Adjustment for County Civil Government Employees, is the implementation of National Education Minister Regulation 48/2009 about Guidance on Study Task Providing for County Civil Government Employees in National Education Department Area. The advantages are the presence of categorization requirements, education period, filing procedure, script sample, description of academic titles and profession designations, promotion adjustment, and categorization of study task and study permit. The weaknesses are gap between reality and substance, implementation, (supervision), period determination for study permit, no obligation for work with duration, and maximum age for application. Policy model towards qualified CSA teachers, created by changing or adding the substance of Mayor regulation, such as implementation*

*supervision, period determination for study permit, work obligations for study permit, and maximum age limit for application.*

**Keywords:** *CSA Teacher, study permit, study task, Mayor Regulation.*

## **1. Pendahuluan**

Peranan guru sangat penting dalam dunia pendidikan, karena selain berperan untuk mentransfer ilmu pengetahuan kepada peserta didik, guru juga dituntut untuk memberikan pendidikan karakter dan juga dapat menjadi contoh karakter yang baik bagi anak didiknya. Seorang guru, yang berupaya untuk meningkatkan kualitas dan profesionalitasnya, tidak jarang dituntut untuk menimba ilmu yang lebih tinggi. Hal yang demikian, dikarenakan seorang guru, khususnya

para guru pegawai aparatur sipil negara (pegawai ASN), berusaha untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan ilmu pengetahuan, dengan cara melakukan studi lanjut ke jenjang yang lebih tinggi. Akan tetapi, seorang guru pegawai ASN, ketika hendak melaksanakan studi lanjut ke jenjang yang lebih tinggi, diminta untuk mengajukan permohonan (izin) terlebih dahulu kepada para pejabat yang berwenang untuk memberikan izin kepada guru pegawai ASN tersebut, supaya dapat melaksanakan studi lanjut ke jenjang yang lebih tinggi tersebut.

Dalam hal ini, pegawai aparatur sipil negara yang ingin melanjutkan studi ke jenjang yang lebih tinggi, sebagai wahana untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalisme di negara Indonesia sangat diberikan dukungan. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya peraturan-peraturan yang mengatur tentang izin belajar bagi Pegawai aparatur sipil negara, dan di Kota Surakarta, diatur dalam Peraturan Walikota Surakarta No. 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, yang merupakan pelaksanaan dari Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Untuk itu, penulis melaksanakan studi dengan topik “Analisis Perwali Kota Surakarta No. 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan bagi PNSD: Studi tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Ijin Belajar untuk Peningkatan Kualitas Guru ASND”. Fokus studi dalam penelitian ini, yaitu tentang Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang diwujudkan dalam Peraturan Walikota Kota Surakarta No. 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan bagi PNSD. Selanjutnya, berdasarkan fokus studi tersebut, maka

penulis dapat merumuskan beberapa pokok-pokok permasalahan, yaitu 1) Bagaimana kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru aparatur sipil negara?, 2) Bagaimana kelebihan dan kelemahan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru aparatur sipil negara?, dan 3) Bagaimana model Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru aparatur sipil negara menuju guru aparatur sipil negara yang berkualitas?

## **2. Metode Penelitian**

Tujuan dari penelitian dengan fokus studi Peraturan Walikota Kota Surakarta No. 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, antara lain untuk 1) menganalisis kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru ASN, 2) mendeskripsikan kelebihan dan kelemahan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru ASN, dan 3) menyusun model Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru ASN menuju guru ASN yang berkualitas.

Dalam penelitian ini dipakai beberapa kajian teori, di antaranya teori kebijakan (*public policy*), teori perizinan, guru ASN dan izin belajar, yang mana tiap-tiap kajian teori tersebut mempunyai fungsi sebagai alat analisis terhadap fenomena yang dikaji. Penelitian ini bersifat kualitatif, dengan menggunakan pendekatan yuridis-normatif dan *socio-legal*. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi, dengan narasumber yang terdiri dari informan kunci dan informan. Teknik analisis data menggunakan proses analisis data secara interaktif.

## **3. Hasil dan Pembahasan**

### **A. Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin Belajar kepada Guru Aparatur Sipil Negara (ASN)**

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya, suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan

pemilihannya

berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit. Berdasarkan berbagai definisi para ahli kebijakan publik, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat, di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.<sup>1</sup>

Menurut William Dunn,<sup>2</sup> tahap-tahap kebijakan publik antara lain

berikut. *Pertama*, Tahap Penyusunan Agenda, yaitu sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

*Kedua*, Tahap Formulasi Kebijakan, yaitu penetapan permasalahan, pendefinisian masalah, pemecahan masalah. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing pihak akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. *Ketiga*, Tahap Adopsi/Legitimasi Kebijakan, yang bertujuan untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan

---

<sup>1</sup>William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998, hlm. 22-24.

<sup>2</sup>*Ibid.* Lihat juga Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, PT. Buku Kita, Jakarta, 2008, hlm. 32-34.



peradilan. *Keempat*, Tahap Implementasi Kebijakan, yaitu pelaksanaan suatu kebijakan ke tingkat bawah. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

*Kelima*, Tahap Penilaian/Evaluasi Kebijakan, yaitu kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah

dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.<sup>3</sup>

Kebijakan pemerintah yang mengatur tentang tugas belajar dan izin belajar didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan berikut.

1. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
2. Peraturan Presiden No. 12 tahun 1961 tentang pemberian tugas belajar.
3. Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 1986 tentang Tunjangan Tugas Belajar bagi Tenaga Pengajar Biasa pada Perguruan Tinggi yang Ditugaskan Mengikuti Pendidikan pada Fakultas Pasca Sarjana.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
5. Keputusan Menteri Pertama Nomor 224/MP/1961 tanggal 16 Mei 1961 sebagai juknis pelaksanaan Perpres no. 12 tahun 1961 tentang Pemberian Tugas Belajar di Dalam dan di Luar Negeri.

---

<sup>3</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, PT. Buku Kita, Jakarta, 2008, hlm. 32-34.

6. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan & RB) No. 17 tahun 2013, Pasal 30 butir d tentang Pembebasan Sementara Bagi yang Tugas Belajar di atas 6 Bulan, dan Pasal 31 tentang Pengangkatan Kembali.
7. Permendiknas No. 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional, (Pasal 16-21).
8. Surat Edaran Kepala Biro Kepegawaian No. 4159/A4.3/Kp/2010 tanggal 27 Januari 2010 tentang Pedoman pemberian tugas belajar.
9. Surat Edaran Direktur Diktendik No. 296/E4.4/2013 tentang Penggabungan BPPS dan BU Dalam Negeri menjadi BPP-DN.
10. Permendiknas No. 48 Tahun 2009 tentang Pedoman pemberian tugas belajar bagi pegawai negeri sipil di lingkungan Departemen Pendidikan Nasional, Pasal 26-28.
11. Surat Edaran Direktur Diktendik No. 620/E4.4/2014 tentang Permendikbud No. 48 Tahun 2009 sebagai Rujukan Dasar Tugas Belajar/Ijin Belajar.
12. Surat Edaran Menpan & RB No. 4 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Ijin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai pelaksanaan atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional tersebut, Pemerintah Kota Surakarta juga menetapkan suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian tugas belajar atau izin belajar. Kebijakan pemerintah Kota Surakarta tersebut ditunjukkan pada Peraturan Walikota Surakarta Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Peraturan Walikota Surakarta Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah tersebut, yang selanjutnya disebut dengan Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, merupakan hasil pertimbangan yang dilakukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme terhadap pegawai aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta, yang sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan organisasi, sehingga perlu diadakannya pengaturan

tentang pedoman peningkatan dan penyesuaian pendidikan bagi calon pegawai ASND maupun pegawai ASND.

Melalui Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut dijelaskan, bahwa pemberian tugas belajar dan/atau izin belajar di lingkungan pemerintah Kota Surakarta merupakan komitmen strategis organisasi perangkat daerah dalam upaya pengembangan kualitas sumber daya aparatur. Perencanaan terhadap pemberian tugas belajar dan izin belajar tersebut didasarkan pada kebutuhan sumber daya ASN dalam upaya peningkatan kinerja organisasi perangkat daerah.

### **B. Kelebihan dan Kelemahan Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin Belajar kepada Guru Aparatur Sipil Negara**

Dalam suatu kebijakan pemerintah, baik yang berwujud dalam peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah dan sebagainya, sampai dengan peraturan walikota pasti memiliki kelebihan maupun kelemahan, baik dari sisi substansi maupun implementasinya. Seperti halnya, Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, juga mempunyai kelebihan dan kelemahan dalam substansi maupun implementasinya.

Kelebihan tersebut merupakan suatu hal yang dapat dianggap sebagai keunggulan Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD yang dapat dilihat dan digunakan oleh para pegawai ASND di Kota Surakarta, baik dari segi substansi maupun dari segi implementasi ataupun pelaksanaan peraturan walikota tersebut. Sedangkan, kelemahan disini adalah suatu hal yang dianggap sebagai suatu kekurangan dari Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, yang juga dapat dilihat dari sisi substansi maupun implementasi peraturan, karena tidak cukup memadai ataupun mengatasi seluruh permasalahan mengenai tugas belajar dan izin belajar, yang sebaiknya diperkuat dan diperbaiki, sehingga diharapkan menjadi peraturan yang diidamkan oleh seluruh pihak dalam pemerintahan Kota Surakarta, khususnya pegawai dan guru ASND yang menginginkan tugas belajar dan/atau izin belajar.

Beberapa kelebihan dan kelemahan dari Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, dapat dirangkum dalam bentuk tabel kelebihan dan kelemahan Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD berikut.

Tabel 1. Kelebihan dan Kelemahan  
Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD

No.	Klasifikasi	Bentuk	Keterangan
1.	Kelebihan	Kategorisasi persyaratan	Persyaratan tugas belajar disebutkan dalam Pasal 8 dan izin belajar pada Pasal 15.
		Jangka waktu pelaksanaan pendidikan	Disebutkan dalam Pasal 9
		Tata cara pengajuan	Pada bagian keenam yang berisi tata cara, yang dibagi dalam Pasal 12 dan Pasal 13
		Pemberian contoh tata naskah	Tata naskah yang disyaratkan dalam pengajuan tugas belajar dan izin belajar telah dilampirkan dalam Perwali
		Keterangan gelar akademik dan sebutan profesi	Disebutkan dalam Bab IX tentang Keterangan Gelar Akademik dan Sebutan Profesi, Keterangan Pendidikan, pada Pasal 21 sampai dengan Pasal 23
		Kenaikan pangkat penyesuaian	Pada Bab X tentang Ujian Kenaikan Pangkat Penyesuaian Ijazah dan Kenaikan Pangkat Penyesuaian, yang terbagi pada Pasal 27 sampai dengan Pasal 30
2.	Kelemahan	Kategorisasi tugas belajar dan izin belajar	Tugas belajar dan Izin belajar telah dijelaskan dalam bab dan pasal yang berbeda dalam Perwali. Tugas belajar dijabarkan pada Bab VI, Pasal 7 sampai dengan Pasal 13, dan izin belajar dijabarkan pada bab VII, Pasal 14 sampai dengan Pasal 17
		Ketidaksesuaian realita dengan substansi Perwali	Ketidaksesuaian dalam beberapa segi, diantaranya usia, klasifikasi bidang akademik, dan kemampuan pegawai.
		Implementasi Perwali	Tidak adanya pengawasan yang ketat dalam pelaksanaan (implementasi) Perwali, khususnya dalam hal pemberhentian atau pembebasan sementara dari jabatan saat mendapatkan tugas belajar, dan juga pengabaian tugas/pekerjaan dinas saat memperoleh izin belajar
		Penentuan jangka waktu pelaksanaan pendidikan izin belajar	Tidak dijabarkan dalam Perwali. Berbeda dengan tugas belajar yang dijabarkan jangka waktu penyelesaian pendidikan tugas belajar pada Pasal 9
		Tidak ada kewajiban kerja	Begitu halnya dengan jangka waktu, kewajiban kerja berdurasi untuk izin belajar juga tidak
		berdurasi setelah pelaksanaan	ditentukan dalam Perwali ini, berbeda dengan tugas belajar yang kewajiban kerja berdurasi ditentukan dalam
		Penentuan usia maksimal pengajuan izin belajar	Batas usia maksimal untuk memperoleh izin belajar tidak dijelaskan dalam Perwali, berbeda dengan tugas belajar yang ditentukan dalam persyaratan khusus pengajuan pada Pasal 8

### **C. Model Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam Memberikan Izin Belakar kepada Guru Aparatur Sipil Negara Menuju Guru ASN yang berkualitas**

Pada beberapa situasi dan kondisi, untuk menentukan suatu model kebijakan pemerintah atau suatu peraturan perundang-undangan, harus dinyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut memenuhi persyaratan hukum yang baik, biasanya dengan melakukan suatu uji peraturan perundang-undangan. Uji peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari uji sinkronisasi, konsistensi, partisipasi, dan akuntabilitas dari peraturan perundang-undangan yang hendak diuji tersebut.

Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi peraturan pelaksana di bawah Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar di Lingkungan Pendidikan Nasional, dan Surat Edaran Menpan & RB No. 4 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar. Untuk itu, dalam menentukan bahwa Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut dapat dinyatakan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan memenuhi syarat hukum yang baik, serta dapat dijadikan sebagai suatu model kebijakan pemerintah yang mengatur tentang izin belajar bagi guru ASND, maka peraturan walikota tersebut sebelumnya dilakukan uji sinkronisasi, konsistensi, partisipatif, dan akuntabilitas.

*Pertama*, uji sinkronisasi. Sinkronisasi disini dimaksudkan untuk keserempakan dalam mencapai tujuan. Tahap pertama dalam menguji

Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD adalah sinkronisasi dengan peraturan yang dijadikan landasan hukum, dari yang paling tinggi sampai dengan peraturan di bawahnya. *Kedua*, Uji Konsistensi. Yang dimaksud dengan konsistensi disini adalah teraktualisasinya maksud/landasan dan tujuan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD. *Ketiga*, Uji Partisipatif. Yang dimaksud dengan partisipatif dalam uji peraturan perundangan ini adalah memberikan peluang kepada masyarakat untuk turut serta di dalamnya. *Keempat*, Uji akuntabilitas. Yang dimaksud dengan akuntabilitas adalah adanya pertanggungjawaban secara hukum terhadap setiap perbuatan.

Uji sinkronisasi dimaksudkan untuk menguji tentang keserempakan dalam mencapai tujuan, sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, baik dari peraturan perundang-undangan yang paling atas maupun sampai dengan peraturan perundang-undangan yang paling bawah. Uji sinkronisasi tersebut dilakukan menguji Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Disebutkan dalam Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, bahwa untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Surat Edaran Menteri PAN dan RB Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar. Untuk itu, diperlukan adanya penetapan Peraturan Walikota tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan berikut.

1. UU No. 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
3. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
5. PP No. 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil.
6. PP No. 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
7. PP No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.
8. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
9. PP No. 54 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 97 Tahun 2000 tentang Formasi Pegawai Negeri Sipil.
10. PP No. 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
11. PP No. 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

12. PP No. 63 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
13. Perda Kota Surakarta No. 4 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Urusan Pemerintah yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah.
14. Perda Kota Surakarta No. 5 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kota Surakarta.

Selain itu, Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut juga memperhatikan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 12 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil, dan juga Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional. Berdasarkan uji sinkronisasi, sebagaimana dijabarkan pada uraian sebelumnya tersebut, dinyatakan bahwa Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut sinkron terhadap peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat horisontal maupun vertikal.

Selain sinkron, suatu peraturan perundang-undangan harus konsisten, sebab kalau tidak, maka tidak akan bisa berfungsi sebagai peraturan perundang-undangan. Konsistensi merupakan suatu tuntutan dari logika. Suatu norma harus konsisten dengan norma lain, seperti halnya suatu peraturan perundang-undangan harus konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya, sebab tidaklah diperbolehkan untuk melakukan suatu hal yang ditunjukkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi dilarang oleh peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>4</sup> Uji konsistensi terhadap suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk perwujudan ataupun teraktualisasinya maksud dan/atau landasan dasar dan tujuan suatu peraturan perundang-undangan.

---

<sup>4</sup> Lihat Richard B. Brandt, *Ethical Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1959, hlm. 16-36.

<sup>5</sup> Pasal 26, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional,

Pasal 26 disebutkan, bahwa

- (1) PNS dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi atau pendidikan yang setara atas biaya sendiri.
- (2) Syarat bagi PNS yang akan belajar atas biaya sendiri adalah:
  - a. biaya pendidikan dan fasilitas penunjang lainnya ditanggung oleh yang bersangkutan;
  - b. tidak meninggalkan tugas kedinasan dan atau tugas pekerjaan sehari-hari;
  - c. tidak menuntut kenaikan pangkat penyesuaian ijazah;
  - d. mempunyai DP3 minimal 2 (dua) tahun terakhir yang setiap unsur penilaian sekurang-kurangnya bernilai baik; dan
  - a. mendapatkan rekomendasi dari atasan langsung mengenai bidang studi yang akan ditempuh sesuai dengan tugas pekerjaannya.<sup>5</sup>

Sedangkan, dalam Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD,

Pasal 15 dinyatakan, bahwa

- (1) Bagi PNS yang akan mengajukan izin belajar harus memenuhi persyaratan umum dan khusus.
- (2) Persyaratan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dengan ketentuan:
  - a. Berstatus PNS;
  - b. Bidang pendidikan yang diikuti harus mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi;
  - c. Penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam 1 (satu) tahun terakhir sekurang-kurangnya bernilai baik;
  - d. Tidak sedang menjalani hukuman disiplin tingkat sedang atau berat;
  - e. Tidak pernah melanggar kode etik PNS tingkat sedang atau berat.
- (3) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. PNS yang telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun terhitung pada saat diangkat menjadi PNS;
  - b. Pendidikan dilaksanakan di luar jam kerja dan tidak mengganggu pekerjaan/tugas dinas sehari-hari;
  - c. Waktu pelaksanaan pendidikan dengan jarak tempuh tempat pendidikan dapat terjangkau;
  - d. Tidak sedang menjalani hukuman disiplin tingkat sedang atau berat;
  - e. Tidak pernah melanggar kode etik PNS tingkat sedang atau berat.



- (4) Persyaratan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- a. PNS yang telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun terhitung pada saat diangkat menjadi PNS;
  - b. Pendidikan dilaksanakan di luar jam kerja dan tidak mengganggu pekerjaan/tugas dinas sehari-hari;
  - c. Waktu pelaksanaan pendidikan dengan jarak tempuh tempat pendidikan dapat terjangkau;
  - d. Biaya pendidikan ditanggung sepenuhnya oleh PNS yang bersangkutan;
  - e. Pendidikan yang diikuti bukan merupakan kelas paralel atau penyelenggaraan pendidikan jarak jauh dari lembaga pendidikan tertentu, kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan;
  - f. PNS tidak berhak untuk menuntut penyesuaian ijazah ke dalam pangkat yang lebih tinggi, kecuali terdapat formasi.

Peraturan perundang-undangan di atas Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional, merupakan tolok ukur dari uji konsistensi ini. Untuk itu, agar Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD dapat lulus uji konsistensi, maka isi pasal maupun ayat mengenai persyaratan pengajuan izin belajar yang harus dipenuhi oleh pegawai ASND harus konsisten dan tidak boleh bertentangan dengan persyaratan pengajuan izin belajar yang ditentukan oleh permendiknas tersebut. Sehingga jika dilihat lebih lanjut, persyaratan pengajuan izin belajar yang harus dipenuhi oleh pegawai ASND sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut dinyatakan konsisten dan tidak bertolak belakang dengan persyaratan pengajuan izin belajar sebagaimana yang ditentukan dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional..

Persyaratan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut merupakan ketentuan terhadap segala sesuatu yang harus ada dan perlu untuk dipenuhi oleh para pegawai ASND di Kota Surakarta sebelum mengajukan permohonan izin belajar kepada pejabat yang berwenang. Akan tetapi, jika dilihat dari segi partisipasi, seluruh pegawai ASND Kota Surakarta yang dapat memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Perwali tersebut dapat mengajukan permohonan izin belajar. Untuk itu, dapat dinyatakan bahwa Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut memenuhi uji partisipasi.

Selain sinkron, konsisten, dan partisipatif, suatu peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi syarat akuntabilitas, yaitu suatu peraturan perundang-undangan harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum dalam setiap perbuatan. Uji akuntabilitas adalah suatu pengujian terhadap pertanggungjawaban suatu peraturan perundang-undangan. Begitu juga dengan uji akuntabilitas, Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD juga harus diuji terlebih dahulu, agar dapat dinyatakan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, terdapat beberapa persyaratan, baik persyaratan umum maupun persyaratan khusus, yang harus dipenuhi oleh para pegawai ASND yang

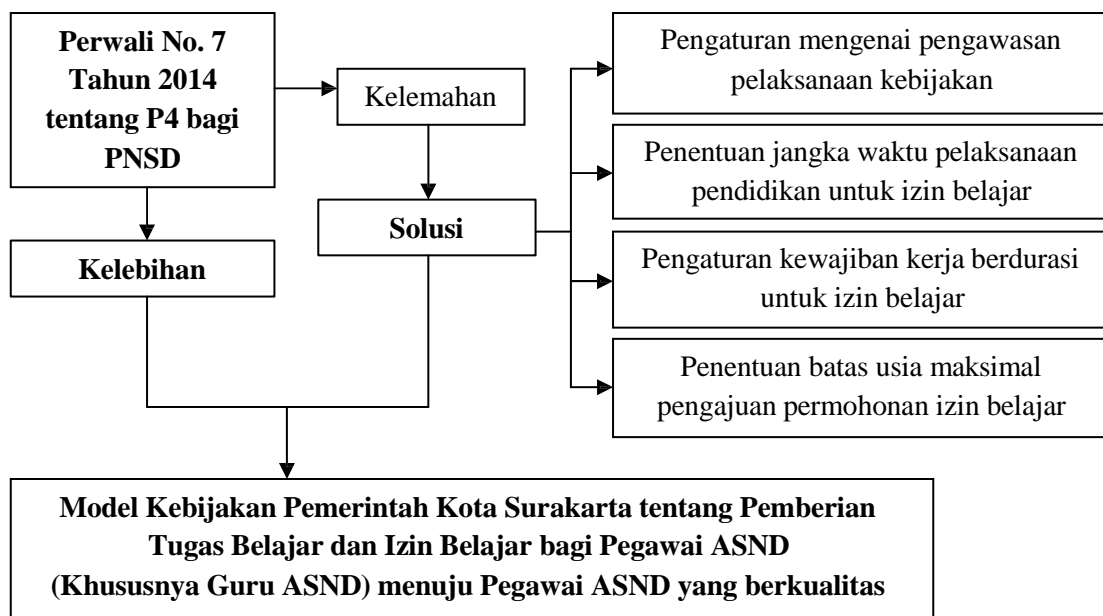
hendak mengajukan permohonan izin belajar. Persyaratan umum yang terdiri dari a) Berstatus PNS, b) Bidang pendidikan yang diikuti harus mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi, c) Penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam 1 (satu) tahun terakhir sekurang-kurangnya bernilai baik, d) Tidak sedang menjalani hukuman disiplin tingkat sedang atau berat, dan e) Tidak pernah melanggar kode etik PNS tingkat sedang atau berat, harus dipenuhi dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum oleh semua pegawai ASND yang hendak mengajukan permohonan izin belajar.

Begitu halnya dengan persyaratan khusus, yang terdiri dari a) PNS yang telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun terhitung pada saat diangkat menjadi PNS, b) Pendidikan dilaksanakan di luar jam kerja dan tidak mengganggu pekerjaan/tugas dinas sehari-hari, c) Waktu pelaksanaan pendidikan dengan jarak tempuh tempat pendidikan dapat terjangkau, d) Biaya pendidikan ditanggung sepenuhnya oleh PNS yang bersangkutan, e) Pendidikan yang diikuti bukan merupakan kelas paralel atau penyelenggaraan pendidikan jarak jauh dari lembaga pendidikan tertentu, kecuali ditentukan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan f) PNS tidak berhak untuk menuntut penyesuaian ijazah ke dalam pangkat yang lebih tinggi, kecuali terdapat formasi, juga harus dipenuhi dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum oleh para pegawai ASND yang hendak mengajukan permohonan izin belajar kepada pejabat yang berwenang memberikan izin belajar tersebut. Untuk itu, Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut dapat dinyatakan memenuhi uji akuntabilitas. Berdasarkan hasil uji sinkronisasi, uji konsistensi, uji partisipasi, dan uji akuntabilitas, sebagaimana telah dijabarkan pada uraian sebelumnya, maka dapat dinyatakan bahwa Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD tersebut memenuhi persyaratan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Selanjutnya, untuk menciptakan model Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru aparatur sipil negara menuju guru aparatur

sipil negara yang berkualitas, maka perwali tersebut, yang mengatur tentang pemberian izin belajar kepada pegawai ASND (begitu juga kepada guru ASND) dapat dinyatakan sebagai suatu kebijakan Pemerintah Kota Surakarta, dan dengan implementasi perwali tersebut diharapkan adanya peningkatan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme terhadap pegawai ASND di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya mengenai kelebihan dan kelemahan perwali, untuk menciptakan suatu model kebijakan yang baik maka diperlukan adanya perbaikan ataupun penemuan solusi atas kelemahan-kelemahan yang ada pada Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, yang terdiri dari 1) ketidaksesuaian realita dengan substansi Perwali, 2) implementasi Perwali (khususnya dalam bidang pengawasan pelaksanaan), 3) penentuan jangka waktu pelaksanaan pendidikan izin belajar, 4) tidak ada kewajiban kerja berdurasi, dan 5) penentuan usia maksimal dalam mengajukan permohonan izin belajar.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis dapat menggambarkan suatu model kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang mengatur tentang pemberian tugas belajar dan izin belajar bagi pegawai ASND (khususnya guru ASND) menuju pegawai ASND yang berkualitas dalam bentuk skema berikut.



Gambar 1. Model Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta tentang Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai ASND (Khususnya Guru ASND) menuju Pegawai ASND yang berkualitas

#### 4. PENUTUP

Analisis Perwali Kota Surakarta No. 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, penulis menyimpulkan beberapa hal berikut.

1. Kebijakan Pemerintah Kota Surakarta dalam memberikan izin belajar kepada guru ASN tercermin pada Peraturan Walikota Surakarta Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pedoman Peningkatan dan Penyesuaian Pendidikan Bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, yang merupakan pelaksanaan atas Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 48 Tahun 2009 tentang Pedoman Pemberian Tugas Belajar Bagi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional.
2. Terdapat beberapa kelebihan dan kelemahan dalam Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD. Kelebihan-kelebihan tersebut antara lain terdapatnya 1) kategorisasi persyaratan, 2) jangka waktu pelaksanaan pendidikan, 3) tata cara pengajuan, 4) pemberian contoh tata naskah, 5) keterangan gelar akademik dan sebutan profesi, 6) kenaikan pangkat penyesuaian, dan 7) kategorisasi tugas belajar dan izin belajar. Sedangkan kelemahannya antara lain 1) Ketidaksesuaian realita dengan substansi Perwali, 2) Implementasi Perwali, khususnya pengawasan pelaksanaan, 3) Penentuan jangka waktu pelaksanaan pendidikan izin belajar, 4) Tidak ada kewajiban kerja berdurasi, dan 5) Penentuan usia maksimal pengajuan permohonan izin belajar.
3. Model kebijakan Pemerintah Kota Surakarta yang mengatur tentang pemberian tugas belajar dan izin belajar bagi pegawai ASND (khususnya guru ASND) menuju pegawai ASND yang berkualitas, dapat diciptakan dengan melakukan perubahan ataupun penambahan terhadap beberapa pengaturan pada pasal maupun ayat dari Perwali No. 7 Tahun 2014 tentang P4 bagi PNSD, antara lain 1) pengaturan mengenai pengawasan pelaksanaan kebijakan, 2) penentuan jangka waktu pelaksanaan pendidikan untuk izin belajar, 3) pengaturan kewajiban kerja berdurasi untuk izin belajar, dan 4) penentuan batas usia maksimal pengajuan permohonan izin belajar.

#### DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijaksanaan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Ali, Achmad, *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Ciawi-Bogor, Cetakan Kedua, 2005.

- Amiruddin dan Asikin, Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Appeldoorn, L.J. van, *Pengantar Ilmu Hukum* (terjemahan Supomo), cet. Ke-18, Pradnya Paramitha), Jakarta, 1981.
- Ashiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cetakan I, Ind. Hall. Co, Jakarta, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Azhari, Aidul F, *Tafsir Konstitusi: Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia*, Jagat Abjad, Solo, 2010.
- Badjuri, Abdul Kahar dan Yuwono, Teguh, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, JLP UNDIP, Semarang, 2002.
- Bagus, Loren, *Kamus Filsafat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.
- Brandt, Richard B., *Ethical Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1959.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- Dunn, William, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1998.
- Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Perizinan*, Cet. I, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Harun, *Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2012.
- Hasil observasi dan wawancara mendalam.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007